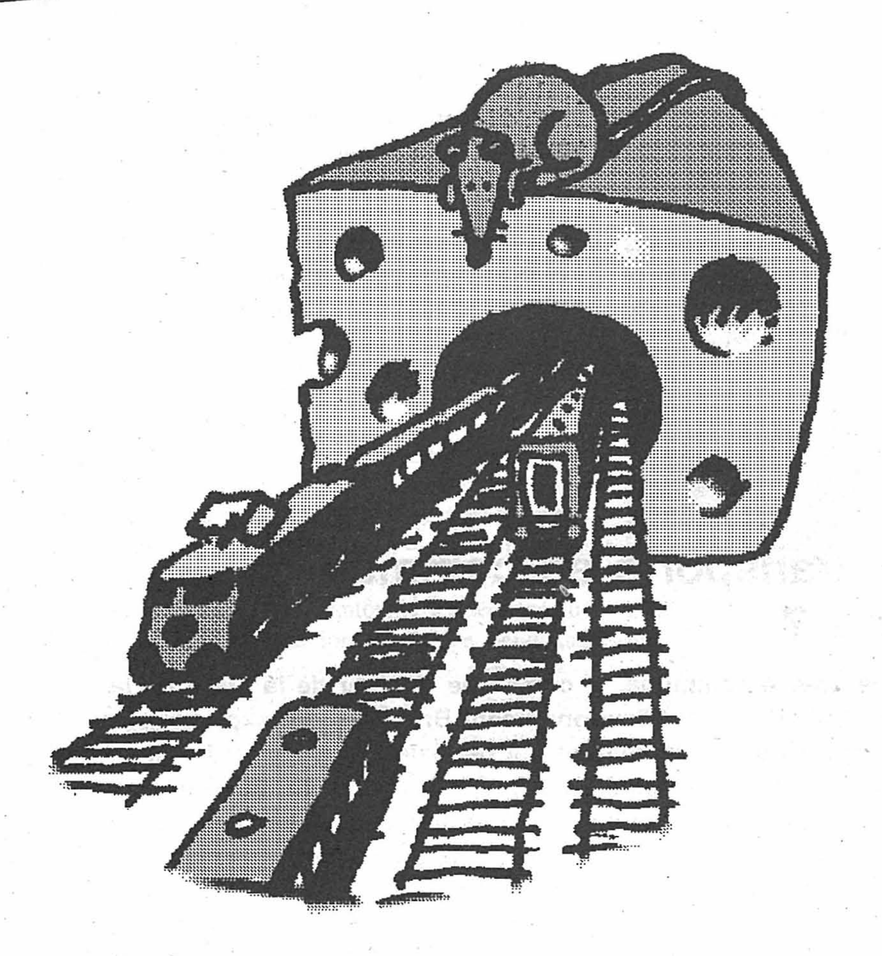


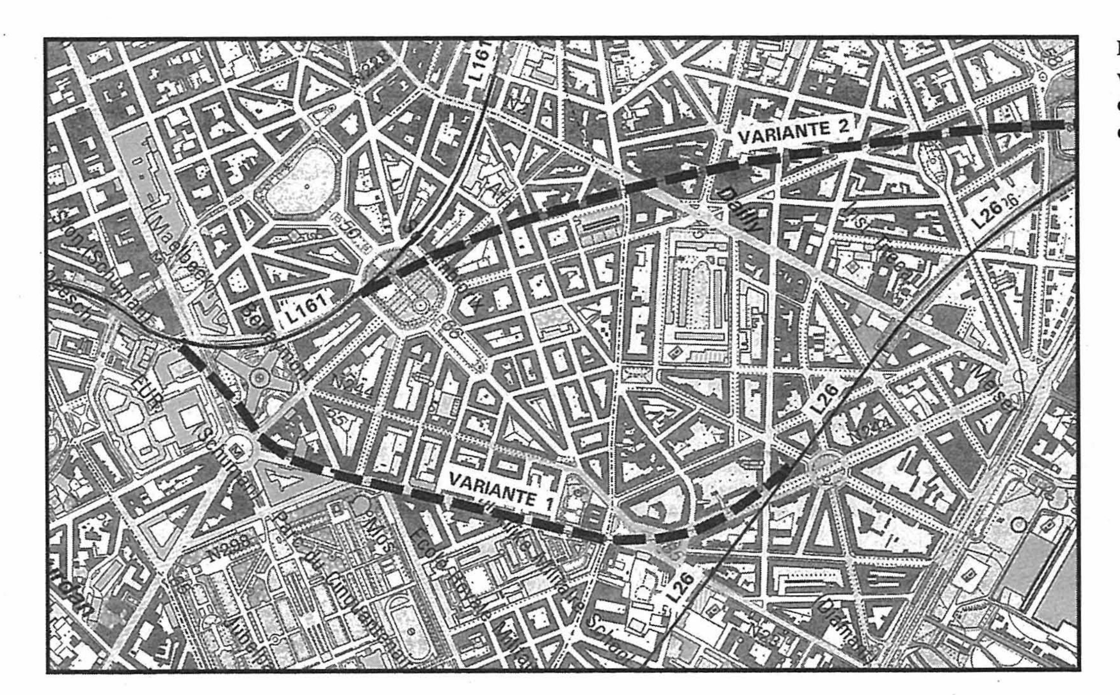
Tunnel Schuman-Josaphat et mise à 4 voies du tronçon Watermael-Schuman : les *grands travaux* à tout prix ?

On ne présente plus le projet d'*Amélioration de la desserte ferroviaire de l'est de la Région de Bruxelles-Capitale* – comme le dénomme pudiquement son promoteur, le Ministère fédéral des Communications et de l'Infrastructure (MCI). Rappelons seulement qu'il se compose de deux éléments bien distincts, dont la réalisation ne serait d'ailleurs pas simultanée :
1) le percement d'un tunnel reliant la gare Schuman (ligne 161) à la ligne 26 en passant soit sous le tunnel routier de l'avenue de Cortenbergh, soit sous le quartier des Squares (travaux programmés pour 1997-2000);
2) la mise à 4 voies du tronçon de la ligne 161 qui va de Watermael à Schuman (travaux prévus pour 2002 au plus tôt).

La manière dont s'est déroulée la première phase de l'instruction de la demande de certificat introduite par le MCI, à savoir, l'enquête publique sur le cahier des charges de l'étude d'incidences, ne peut laisser sans réaction. Une série d'éléments suscitent en effet de sérieuses inquiétudes dans la population quant à la volonté des autorités, aussi bien régionales que fédérales, de se conformer aux procédures légales qui visent à garantir la transparence des processus de décision.

Il faut d'autre part s'interroger sur les raisons qui poussent le MCI à relancer le projet de tunnel sans plus attendre alors qu'une étude conclue en avril 1995 en reportait la réalisation éventuelle à 2005-2010.

Ce dossier reprend intégralement le texte de la conférence de presse donnée le 18 décembre par Inter-Environnement Bruxelles, BRAL, NoMo, le GUTIB, le GAQ, le CDQANC, les CQFDS, le Comité Vergote, l'AQL et le Comité anti-tunnel (1).



Les deux variantes du tracé du tunnel.

Du bon et du mauvais usage des études d'incidences

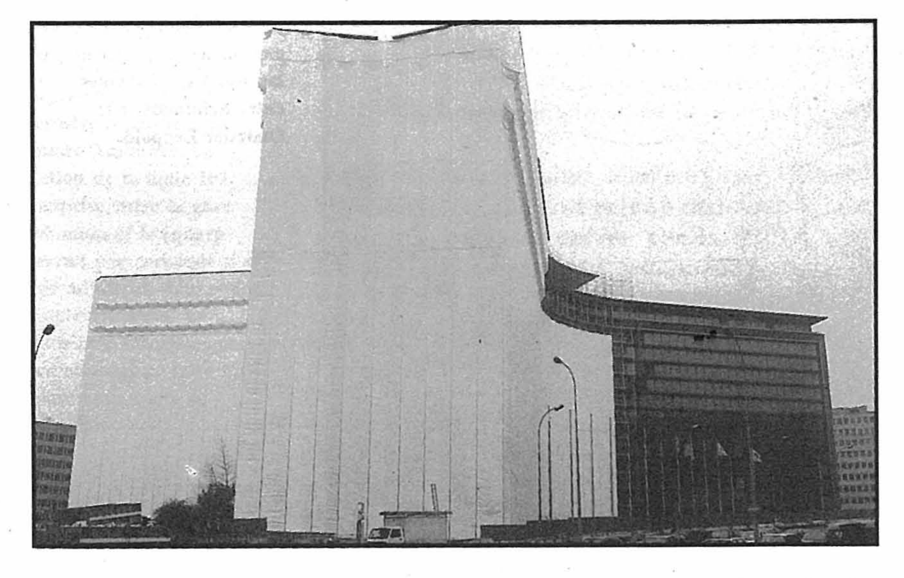
ÉTUDES D'INCIDENCES : MODE D'EMPLOI

« L'évaluation des incidences d'un projet constitue un instrument d'aide à la décision des pouvoirs publics » (pour reprendre les termes de l'exposé des motifs de l'ordonnance relative à l'évaluation préalable des incidences) et non une formalité administrative encombrante dont le seul objectif serait de justifier le projet qu'elle accompagne. Elle doit permettre aux responsables politiques de se prononcer en toute connaissance de cause sur le projet qui leur a été présenté et d'opter, le cas échéant, pour une solution plutôt qu'une autre.

Il est donc essentiel que l'étude d'incidences soit effectuée avec la plus grande objectivité possible. C'est la raison d'être de la procédure en deux temps qui a été prévue par le législateur :

1° rédaction du projet de cahier des charges de l'étude d'incidences par l'administration régionale de l'environnement sur base du dossier introduit par le demandeur, **enquête publique sur ce projet de cahier des charges** et, en fonction des résultats de celle-ci, élaboration du cahier des charges définitif par le comité d'accompagnement de l'étude d'incidences;

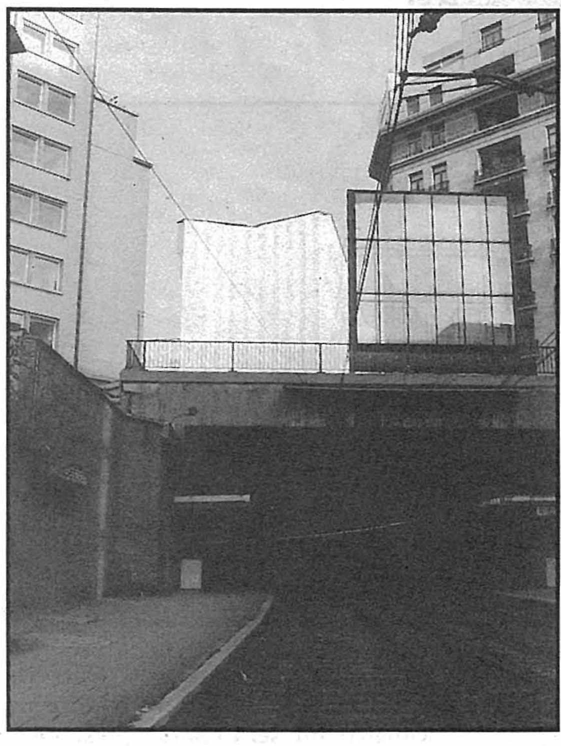
2° réalisation de l'étude d'incidences proprement dite, **enquête publique sur cette étude d'incidences** et, en fonction des résultats de celle-ci, décision d'accorder ou non le certificat demandé, ou d'en soumettre l'octroi à certaines conditions (ou, si l'étude d'incidences est jugée insuffisante, décision de la faire recommencer).



Pour rejoindre l'espace situé sous le tunnel routier de l'avenue de Cortenbergh depuis la gare Schuman, le tunnel ferroviaire devrait nécessairement traverser les sous-sol du Berlaymont. Sa construction, à moins d'être terminée dans les plus brefs délais, risquerait ainsi de retarder l'achèvement de la rénovation du bâtiment de la Commission européenne, actuellement prévu pour l'an 2000. Est-ce une raison suffisante pour décider de la réalisation immédiate d'un tunnel dont l'utilité reste à établir ?

L'enquête publique sur le projet de cahier des charges est déterminante pour la qualité de l'étude d'incidences qui sera réalisée puisqu'elle permet à chacun de contribuer à définir ce que devrait être le contenu de cette étude. Cette première enquête publique est donc avant tout l'occasion de débattre des questions auxquelles l'étude d'incidences devra apporter une réponse. Ce n'est pas, en bonne logique, le moment opportun pour débattre du bien-fondé du projet lui-même puisque les éléments qui doivent permettre d'en juger ne sont pas encore réunis. Et **ce n'est certainement pas le moment que doivent choisir les autorités compétentes pour se déclarer complètement acquises – ou hostiles – au projet, sous peine de remettre fondamentalement en cause toute la procédure qu'on vient de décrire et d'accréditer l'idée que celle-ci n'est qu'une formalité sans importance.** Discussions de fond et prises de position doivent prendre place dans le cadre de la seconde enquête publique, celle qui porte sur l'étude d'incidences elle-même, et non dans le cadre de l'enquête préliminaire sur le projet de cahier des charges.





A droite, les arrières des maisons de la rue de Toulouse. Les jardinets devront être partiellement expropriés pour permettre la mise à quatre voies entre Schuman et le Quartier Léopold.

Dans le cas de l'option Cortenbergh, les deux nouvelles voies en direction de la ligne 26 se détacheraient ici de la ligne 161, s'enfonçant sous une partie du bloc C du Résidence Palace.

Cette mise au point nous paraissait d'autant plus nécessaire que le Ministre Hasquin, qui a les transports et l'urbanisme dans ses compétences et à qui reviendra donc *in fine* la décision de délivrer – ou de ne pas délivrer – l'autorisation de réaliser les travaux projetés, semble n'avoir pas bien compris la raison d'être de l'étude d'incidences et la signification de l'enquête publique sur le cahier des charges. Depuis plusieurs mois, il répète en effet *urbi et orbi* sa conviction que le tunnel doit être construit sans tarder. Répondant à une interpellation lors du dernier Conseil Régional [séance du 27/11/1996], il s'est par exemple déclaré convaincu de la nature « *prioritaire* » de la liaison souterraine entre les lignes 26 et 161. Et il est tout récemment allé jusqu'à déclarer à la tribune de la Chambre de commerce et d'industrie de Bruxelles que « *la réalisation dans les 5 ans du tunnel Josaphat-Schuman* » était une « *décision acquise* » [L'Écho, 12/12/1996] ! Des propos pour le moins déplacés.

Suite à ces déclarations à l'emporte-pièce, plusieurs milliers de réactions ont afflué auprès des différentes communes concernées à l'occasion de l'enquête publique. Et on peut évidemment s'attendre à ce que la plupart d'entre elles portent sur le fond du projet plutôt que sur le cahier des charges. Comment pourrait-il en aller autrement lorsque le Ministre lui-même fait l'économie du débat sur le contenu de la future étude d'incidences et tient des propos qui laissent accroire que les jeux sont faits ?

Dans ces circonstances, il importe de rappeler que **l'intérêt du projet pour la Région bruxelloise et sa nécessité restent à démontrer et que c'est à l'étude d'incidences qu'il revient d'en apporter la preuve**. Ce point a d'ailleurs été souligné par le **Plan Régional de Développement** (*Lignes forces*, p. 157-158) :
« L'amélioration de l'offre de transport public par l'usage de l'infrastructure ferroviaire existante doit être privilégiée, afin de diminuer les impacts négatifs des travaux sur les quartiers de la ville. Dans ces conditions le tunnel Schuman-Josaphat n'apparaît pas comme prioritaire. C'est à l'étude en cours à ce sujet [l'étude SOFRETU, cf. ci-après] ... et à l'étude d'incidences d'en démontrer l'éventuelle nécessité. »

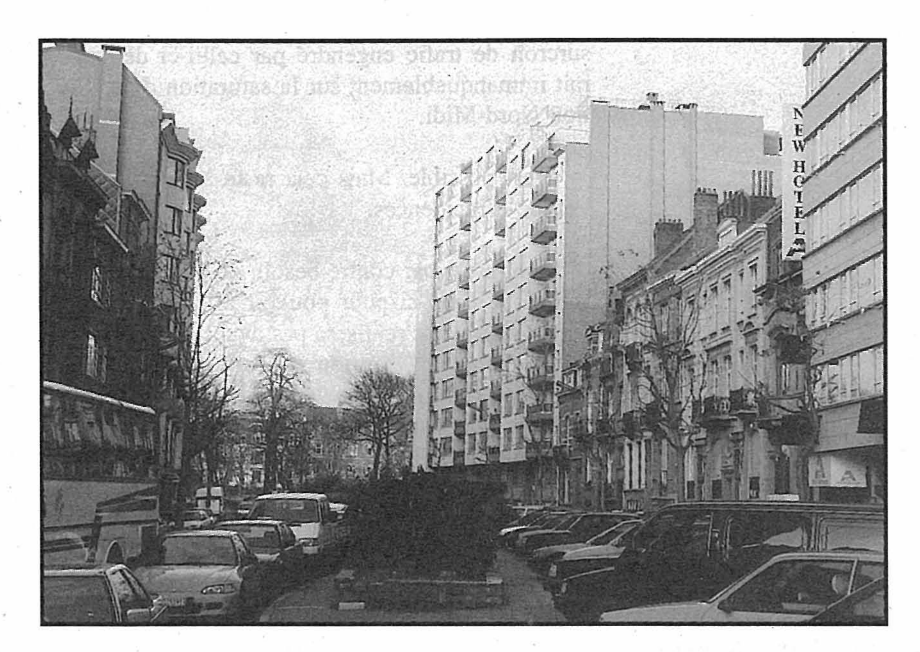
L'Accord de Gouvernement du 18 juin 1995 va dans le même sens, puisqu'il note que :
« La proposition de réalisation du tunnel Schuman-ligne 26 sous le tunnel routier Cortenbergh ... sera soumise à une étude d'incidence. Si les résultats de cette étude sont positifs, le Gouvernement demandera sa prise en charge financière par la SNCB ... ».

CE QUE DOIT DÉMONTRER L'ÉTUDE D'INCIDENCES

L'auteur de l'étude d'incidences devra tout d'abord procéder à un examen critique des multiples arguments avancés par le MCI à l'appui de son projet et déterminer quels sont les objectifs auxquels ce projet répond effectivement.

L'étude d'incidences devra également établir clairement, chiffres à l'appui, dans quelle mesure et à quelles conditions le projet de tunnel pourra se révéler **utile** pour la Région bruxelloise. Concrètement, cela signifie que l'étude devra préciser l'impact du projet sur le report modal de la voiture vers les transports en commun, en tenant compte de l'évolution prévisible de l'offre de trains au cours des années à venir.

Faire la preuve de l'utilité de l'infrastructure projetée n'est en outre pas suffisant. Pour que les résultats de l'étude d'incidences puissent être considérés comme « *positifs* », il faudra également qu'elle ait démontré :
1° que l'éventuel impact favorable du projet sur la mobilité en Région bruxelloise ne pourrait pas être



Dans le cas de l'option *« quartier des Squares »*, la liaison souterraine entre les lignes 26 et 161 se grefferait sur cette dernière à hauteur du square Ambiorix. La section de la ligne 161 comprise entre la gare Schuman et le square devrait par conséquent se voir adjoindre deux voies supplémentaires. Le boulevard Charlemagne devrait pour ce faire être éventré sur toute sa longueur.

atteint par d'autres moyens à un moindre coût pour la collectivité;
2° que cet impact favorable contrebalancera les inconvénients générés par la construction et l'exploitation des nouvelles infrastructures. Les alternatives au projet devront donc être examinées avec la même attention et sur base des mêmes hypothèses que le projet lui-même afin de faire apparaître sans équivoque si celui-ci présente ou non un caractère **nécessaire**.

Le chargé d'étude devra par ailleurs envisager les moyens de réduire non seulement les nuisances qui seraient générées par le projet, mais également celles dont souffrent déjà actuellement les riverains des installations ferroviaires à ciel ouvert.

Lors de la réunion de la commission de concertation, les associations insisteront tout particulièrement sur le fait que l'étude d'incidences devra accorder une attention égale aux différentes alternatives, en ce compris les options *« zéro + »* (optimisation des infrastructures existantes) et *« zéro ++ »* (optimisation des infrastructures existantes et mise à 4 voies du tronçon Watermael-Schuman notamment). Ces options, qui constituent des alternatives tout à fait crédibles au projet du MCI, seront développées plus en détail lors d'une prochaine conférence de presse de NoMo, BRAL et Inter-Environnement Bruxelles.

VOUS AVEZ DIT « MESURES PARTICULIÈRES DE PUBLICITÉ » ?

Pour que la participation de la population aux enquêtes publiques soit efficace, encore faut-il que la publicité en soit assurée de manière correcte. Ce qui n'a, du moins dans un premier temps, pas été le cas en ce qui concerne le projet qui nous occupe.

L'enquête publique initiale, organisée du 6 septembre au 5 octobre dans les communes d'Ixelles, Etterbeek, Schaerbeek, Watermael-Boitsfort et Bruxelles a en effet été annoncée de manière tout à fait insuffisante au regard des dispositions légales d'application qui stipulent que les affiches rouges doivent, dans le cas de travaux d'infrastructure portant sur une section de plus de 100 mètres – ce qui est évidemment le cas –, être apposées **tous les 100 mètres** au long de cette section [2]. Comme on sait, cette infraction à la législation a été constatée par huissier dans le cas du tronçon situé sur le territoire de la Ville de Bruxelles, et celle-ci a pris l'initiative de recommencer l'enquête, suivie en cela par les quatre autres communes.

Et c'est alors qu'on s'est rendu compte qu'une sixième commune, Auderghem en l'occurrence, était concernée par le projet mais n'avait pas été prévenue par l'IBGE. D'où une nouvelle enquête et un nouveau report de la réunion de la commission de concertation. On conviendra que tout cela ne fait pas très sérieux.

Enfin, il faut encore signaler que le libellé des affiches qui ont été apposées lors de la première enquête ne permettait pas aux non initiés de percevoir les implications du projet. En effet, à moins de connaître par cœur la configuration du réseau ferroviaire, comment deviner que *« construire 2 voies de chemin de fer supplémentaires entre la gare de Watermael et la gare Josaphat avec possibilité de 2 variantes »* implique le percement d'un tunnel ?

Les communes (ainsi d'ailleurs que l'IBGE) ont visiblement quelque peine à maîtriser la procédure de publicité prévue par la loi. Le problème a pour une fois été clairement mis en évidence, mais il faut souligner ici qu'il se pose de manière récurrente : nombre d'enquêtes publiques – et tout particulièrement celles qui ont trait à des projets soumis à étude d'incidences – souffrent d'une publicité mal faite. Ce n'est pas là un problème anodin. Encore une fois, c'est le bon fonctionnement du processus de participation des habitants qui est en jeu.

INDÉPENDANCE ET IMPARTIALITÉ DU CHARGÉ D'ÉTUDE MISES EN DOUTE

La qualité de l'étude d'incidences dépend du soin que l'on aura mis à la réalisation du cahier des charges et donc, on vient de le voir, primo, de la bonne compréhension du sens de l'enquête publique sur ce cahier des charges; secundo, de mesures de publicité correctes.

Mais elle dépend tout autant du chargé d'étude, qui doit bien sûr disposer des compétences requises mais aussi – et c'est essentiel – être à même de réaliser le travail requis de manière impartiale et en toute indépendance par rapport à son client, le demandeur du projet.

En bonne logique, le législateur a prévu que le choix du chargé d'étude ne devait pas être laissé à la discrétion du demandeur. Il incombe à ce dernier d'inclure une proposition à cet égard dans la *« Note préparatoire à l'étude d'incidence »* qui doit accompagner sa demande de certificat. Mais c'est au comité d'accompagnement de l'étude d'incidences qu'il revient de statuer sur cette proposition à l'issue de la conclusion de l'enquête publique sur le cahier des charges. La proposition du

demandeur fait donc partie des éléments du dossier qui sont soumis à l'enquête.

Il apparaît cependant que le MCI s'est abstenu de formuler la proposition requise. La note préparatoire comporte bien un chapitre intitulé « *Propositions relatives au contenu du cahier des charges de l'étude d'incidences et au choix du chargé d'études* », mais celui-ci reste en fait muet quant à l'identité du chargé d'étude auquel le demandeur compte faire appel.

Pourquoi ce silence si ce n'est parce que le MCI craint de prêter le flanc à la critique s'il mentionne le nom du bureau d'étude auquel il a l'intention de faire appel ?

Car il ne fait aucun doute que le choix du MCI s'est d'ores et déjà porté sur Stratec : c'est ce qui ressort sans équivoque d'un courrier adressé par le demandeur à l'IBGE en date du 25 septembre 1996 (Inter-Environnement Bruxelles a obtenu communication de ce document en vertu de l'ordonnance du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale).

Or Stratec a réalisé en 1995/1996, pour le compte du MCI, une étude d'opportunité du projet de tunnel entre la gare Schuman et la ligne 26 (une étude dont, soit dit en passant, le commanditaire se refuse absolument à communiquer les résultats : un signe de plus de l'absence de volonté de transparence qui règne au MCI).

Stratec est également l'auteur de la note préparatoire à l'étude d'incidences.

Il est donc clair que l'indépendance et l'impartialité du chargé d'étude pressenti par le demandeur prêtent à soupçon et que ce chargé d'étude devrait par conséquent être récusé par le comité d'accompagnement de l'étude d'incidences. Inter-Environnement Bruxelles a demandé une consultation juridique à cet égard et fera état des conclusions de celle-ci à l'occasion de la réunion de la commission de concertation.

Mettre la charrue avant les bœufs

UN PROJET DE TOUTES FAÇONS PRÉMATURÉ

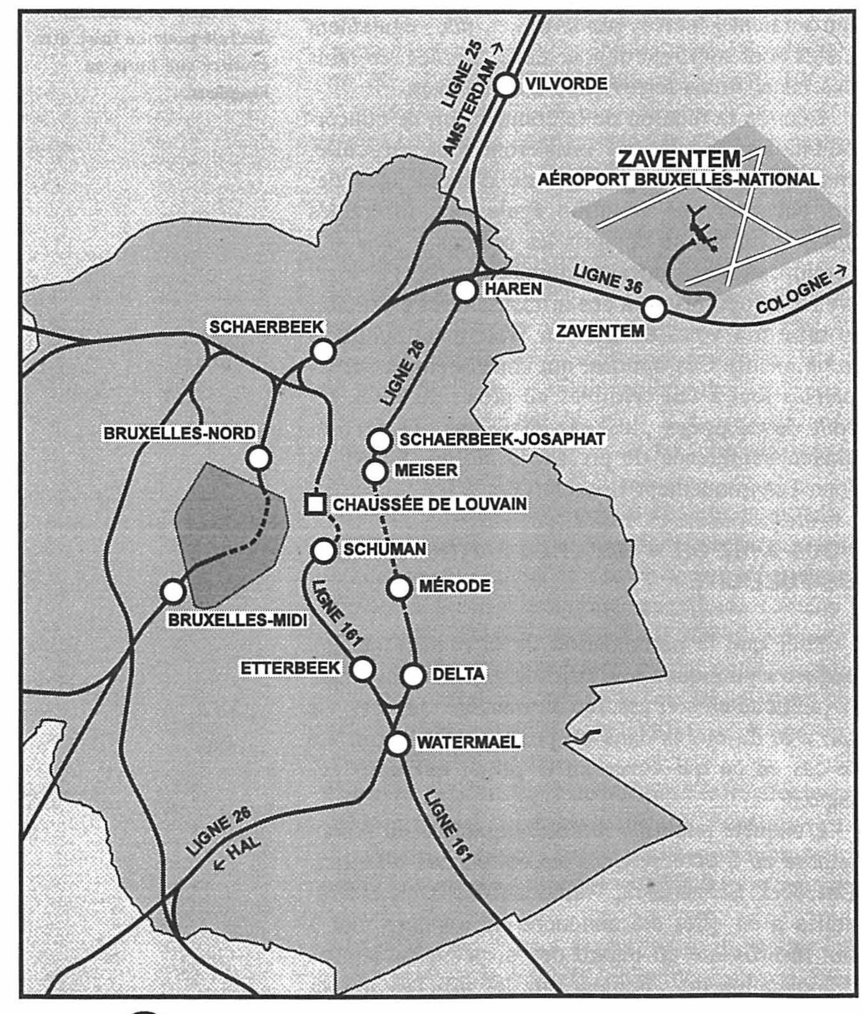
Le MCI justifie son projet par de multiples arguments. Il invoque ainsi pêle-mêle : l'amélioration de la desserte du quartier européen par les trains en provenance du nord et de l'est du pays, l'établissement d'une connexion plus rapide entre Schuman et l'aéroport de Zaventem, l'allègement du trafic empruntant la Jonction Nord-Midi. Mais surtout, il s'ingénie à présenter le projet comme la pièce maîtresse d'un futur Réseau Express Régional : ce n'est pas par hasard que les plans qui accompagnent la demande sont estampillés « *RER* ». Ces deux derniers arguments n'ont pas échappé au Ministre Hasquin qui en a conclu que le tunnel était indispensable au RER parce que le surcroît de trafic engendré par celui-ci déboucherait immanquablement sur la saturation de la Jonction Nord-Midi.

C'est possible. Mais cela reste à démontrer par l'étude d'incidences.

Point n'est par contre besoin de disposer des résultats de celle-ci pour pouvoir affirmer que cette éventualité ne se réalisera pas avant de nombreuses années. En effet, **l'étude de conception du RER qui a été réalisée en 1995 par le bureau français Sofretu à la demande du syndicat d'étude RER** (ce dernier regroupant SNCB, STIB, TEC, De Lijn, l'État, les trois Régions et la Société Fédérale d'Investissement) **a établi sans équivoque que le percement du tunnel ne devrait de toutes façons intervenir qu'en dernier lieu, après réalisation de toutes les autres phases du RER.**

Or, en supposant même que tout se déroule comme le suppose cette étude, l'achèvement du RER ne devrait pas être envisagé avant l'horizon 2010. On sait cependant d'ores et déjà que la réalisation du RER ne suivra absolument pas le planning prévu par Sofretu. Évacué du plan d'investissement 1996-2005 de la SNCB, le Réseau Express Régional restera encore longtemps, malheureusement, au stade embryonnaire qu'on lui connaît actuellement : trois trains par heure sur la ligne 26, entre Huizingen et Vilvorde, et c'est tout. En ce

En améliorant les raccords entre les lignes existantes (entre les lignes 36 et 26 au niveau de Haren et entre les lignes 26 et 161 au niveau de Delta), il est tout à fait possible d'assurer une liaison rapide (18 minutes) entre l'aéroport et le quartier européen. Le tunnel permettrait aux voyageurs en provenance de Zaventem de rallier Schuman en 5 minutes de moins. Cinq minutes valent-elles un tunnel ?





qui concerne les autres relations ferroviaires, la réorganisation de l'offre à partir de 1998, telle que l'envisage actuellement la SNCB, ne se traduira pas par une augmentation significative des fréquences.

L'augmentation prévisible du trafic des Trains à Grande Vitesse n'aura, elle aussi, qu'un faible impact sur l'occupation de la Jonction : il ne faut en effet pas oublier que les TGV remplaceront une partie des trains internationaux actuels et que les Eurostar resteront de toutes façons limités à la gare du Midi. **L'étude d'incidences qui a été réalisée par le bureau Aries dans le cadre de l'enquête sur le projet de terminal TGV en gare de Schaerbeek-Formation** (3) **et dont les conclusions n'ont été contestées ni par la SNCB ni par la Région, a d'ailleurs confirmé que la saturation de la Jonction ne risquait pas d'intervenir avant 2020 au plus tôt.**

L'option *« quartier des Squares »* prévoit qu'une nouvelle halte puisse être créée place Dailly. Rappelons qu'il existe déjà une gare à 500 mètres de là, chaussée de Louvain, à hauteur du boulevard Clovis. Elle est actuellement désaffectée. Pourquoi ne pas la réouvrir ?

ALORS, POURQUOI MAINTENANT?

Selon le planning joint à la demande de certificat d'urbanisme introduite par le MCI, le tunnel devrait être terminé dès l'an 2000. Par contre, l'augmentation de la capacité du tronçon Watermael-Schuman est reportée à 2002-2005. Le même planning précise en effet que *« Les travaux pour cette section sont planifiés entre 2002 et 2005 en conséquence des impératifs budgétaires de la SNCB »*. Ceci montre clairement que le tunnel, contrairement à ce que prétend le demandeur, n'a en fait pas grand-chose à voir avec la mise en oeuvre du RER. Le MCI (et la SNCB) veulent tout simplement profiter de l'image positive dont bénéficie le RER pour construire le tunnel et ainsi réaliser quelques-unes de leurs idées fixes: dédoublement de la Jonction Nord-Midi; réalisation d'une connexion rapide entre le Quartier européen et Zaventem,...

Reste aussi bien sûr que les termes de l'Accord de Gouvernement impliquent que seule l'option Cortenbergh est susceptible d'entrer en ligne de compte pour les autorités régionales et que cette option entraîne la réalisation de travaux en sous-sol du Berlaymont, travaux qui, s'ils n'étaient pas achevés au plus vite, retarderaient – dit-on – la rénovation du bâtiment de la Commission européenne. Cette argumentation, qui préjuge du résultat de l'étude d'incidences, ne peut évidemment suffire à justifier que l'on construise maintenant un tunnel dont l'éventuelle nécessité ne se fera pas sentir avant de nombreuses années.

En conclusion

Le projet dans son ensemble ne présente un intérêt pour la Région bruxelloise que dans la mesure où il s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre effective du Réseau Express Régional.

En ce qui concerne plus spécifiquement le projet de tunnel entre Schuman et la ligne 26, il faut rappeler qu'il a été mis en évidence (dans l'étude Sofretu) que la construction de cette infrastructure ne doit intervenir qu'après la concrétisation de toutes les autres étapes de la réalisation du RER. Et il reste à démontrer que le parachèvement du RER devra **nécessairement** entraîner le percement du dit tunnel.

Dans ces circonstances, **faire du tunnel un élément constitutif essentiel du RER tient assurément de la mystification**. Une lecture attentive du projet de cahier des charges révèle d'ailleurs que celui-ci mentionne parmi les incidences prévisibles du projet *« [l'] éventuel abandon ou [la] réduction de la desserte de Mérode, Delta, Meiser »*, soit trois des gares les plus fréquentées de la ligne expérimentale 26 ! Un comble pour un projet auquel ses promoteurs tentent d'accoler le label RER !

Pour résumer : il ne saurait être question de réaliser de tels travaux d'infrastructure avant que le RER soit devenu opérationnel. Et ce d'autant moins que le Gouvernement régional est encore loin d'avoir fait la preuve de sa capacité de faire aboutir le projet de Réseau Express Régional. A cet égard, il importe de rappeler qu'un RER efficace doit impérativement s'insérer dans une politique globale de promotion des transports en commun et de dissuasion du recours à la voiture (cf. PRD, *Lignes forces*, p. 157). Or, c'est bien la politique inverse que mène actuellement le Gouvernement régional, comme nous venons de le mettre en évidence lors de notre récente conférence de presse sur la limitation du site protégé de l'avenue de la Reine.

Michèle Populer

(1) Brusselse Raad voor het Leefmilieu, NoMo – Association des personnes Non Motorisées, Groupement des Usagers des Transports Intercommunaux Bruxellois, Groupe d'Animation du Quartier Nord-Est, Comité de Défense du Quartier des Avenues Nouvelle et de la Couronne, Comités de Quartier Fédérés de Schaerbeek, Comité Vergote, Association du Quartier Léopold et Comité anti-tunnel.

(2) Arrêté du Gouvernement régional du 23/11/1993 relatif aux enquêtes publiques et aux mesures particulières de publicité en matière d'urbanisme et d'environnement, art. 12.

(3) Voir *Ville et Habitants* d'octobre 1996.